

鳥取県における耕作放棄地対策の実態

田村 剛 (Go TAMURA)

【背景と研究目的】

昨年度の地域研究では、農林業センサスや鳥取県統計年鑑など、主に統計データを活用して分析を行い、鳥取県東部地域、中部地域、西部地域のそれぞれの地域における耕作放棄地の動向やその違い、各地域における農業構造を明らかにし、耕作放棄地の解消に向けた方策についての若干試論を試みた。

今回、これらの試論をより現実的なものとするために、各地域における耕作放棄地の動向やその違い、それぞれの農業構造に関する実態調査などを実施することによって、前回行った統計データ分析からうかがい知れなかった点を補強するとともに、耕作放棄地の動向と農業の実態及び農業構造との関連性をしっかり把握することを目的に鳥取県における耕作放棄地対策の実態調査を行った。

そこで本研究では、鳥取県東部地域、中部地域、西部地域のそれぞれの地域から1市町村を目安として取り上げ、実態調査を実施し、データからうかがい知れる農業構造と農業の実態との整合性を検証し、特に鳥取県の中山間地域において地域づくりと連動したより地域の実情に即した解消方策を検討することを研究目的とした。

【研究概要】

実態調査の対象として、まず中部地域のK市を取り上げた。K市を選定した理由としては、農地が水田作だけではなく、スイカやネギなど畑作にも積極的に活用されているため、農地の利用用途という点から耕作放棄地対策を検討する際により広い視点から考察することができると考えたためである。

K市における平成29年の耕作面積は3,880haである。2010年までは減少傾向にあったが、それ以降はやや微減となっている。耕作放棄地は平成28年に3,277haであり、5年前に比べると約2.3倍も増加している¹⁾。その原因として、主に農業従事者の高齢化に加え、これに伴う土地持ち非農家や自給的農家の増加による耕作放棄が挙げられる。また、いのしし等の獣害による被害からの農家の士気が低下していることも影響していると考えられる。耕作放棄地の増大には農地の立地条件も影響するため、統計上の区分である農業地域類型別にその状況を見てみると、耕作放棄面積割合は、都市的地域では176ha(4.9%)、平地農業地域1,264ha(35.5%)、中間農業地域1,695ha(47.5%)、山間農業地域430ha(12.1%)となっており、中間農業地域と山間農業地域を合わせた中山間地域の割合が6割を占めている。このため、高齢化等が進行することによって、傾斜のきつい農地での耕作が困難となり、耕作放棄地の増加を引き起こしやすい状況となっていることが考えられる。

K市では、まとまった農地確保を目指す「農地中間管理機構」による農地集約の取り組みのほか、集落内の農地利用だけでなく、将来の地域農業を農業従事者同士で話し合いにより決定する「人と農地プラン」、中山間地域等直接支払制度の活用、K市独自の助成金交付による遊休農地解消事業など、さまざまな取り組みを行っている²⁾。これらの取り組みが直接・間接的に耕作放棄地

の解消に寄与する可能性がある」と十分考えられる。

まず、農地中間管理機構による取り組みに関して、秋山（2018）によると、全国の事例から水田作が中心の地域において、農業法人や認定農業者等への農地を集約することによって耕作放棄地の解消に寄与していることが報告されている。そこで、K市における農地中間管理機構による貸借契約市町村別実績をみると、平成30年度の借入では、田と畑の件数と面積は、田が26件・9.8ha、畑が15件・4.6ha、貸付では、田が23件・14.8ha、畑が5件・3.4haとなっている。令和元年度の借入では、田と畑の件数と面積は、田が25件・9.5ha、畑が40件・16.3ha、貸付では、田が34件・80.1ha、畑が16件・19.4haとなっている。平成30年度から令和元年度にかけて、借入と貸付における田と畑の合計の件数と面積は、借入が24件・11.4ha、貸付が22件・81.3haと増加している。また、新規の貸付面積が鳥取県全体は減少しているのに対して、K市では24.7haと県全体で2番目に多く、徐々に農地の流動化が進行していることがうかがえる。

さらに、令和元年度の鳥取県の利用権設定および貸借契約市町村別実績をみると、K市全体の利用権設定や貸借の実績に対する農地中間管理機構による貸借の割合は29%と中部地域では最も高い。その内訳は、農事組合法人が約6割、個別の農業経営体が2割、個人が2割となっており、農事組合法人が農地集約に大きな役割を果たしていることがわかる。

次に、農地の出し手と受け手を特定することを目的とした、人と農地プランの実質化についても、全国の事例から農地集約や耕作放棄地の解消に大きな役割を果たすとされている³⁾。そこで、K市の状況について見てみると、現在K市が実質化プラントとみなしたのはK地区（平成24年）、T地区（平成27年）、S地区（平成28年）、K地区（平成30年）の4プランとなっている。このプランにおいて農地の引き受け手として位置づけられている中心経営体は167経営体（うち認定農業者が145経営体）であり、主にスイカ農家が多い。

このプラン作成において地域（集落）でさまざまなことを話し合っている。その手順は以下のとおりである。第一段階として、関係機関が地域（集落）ごとの情報を収集した上で重点推進地域の決定を行う。第二段階には重点推進地域（集落）の課題を特定し、話し合い推進チームが結成され集落に入るとともに課題に応じてチームメンバーが構成される。第三段階には集落の多くの人に参加を呼びかけ、農地利用（耕作放棄地の活用も含む）を含めた地域農業の将来について話し合いを行う。第四段階には集落の話し合いに基づき、地域の課題方法を取りまとめ、人・農地プランへ反映させる。また取りまとめの過程で集落営農の組織化（法人化）、がんばる農業プラン事業、農地中間管理機構事業、耕作放棄地再生の事業、土地改良事業などの活用も検討している。

次に、中山間地域等直接支払制度の活用についてである。この制度は農業生産条件の不利を補正することにより、将来の農業生産活動を維持するための活動を支援することを目的とした国の補助事業であり、平成12年に開始され、現在5期目に入っている。K市の中山間地域等直接支払交付金取り組み状況の推移をみると、第1期協定数は70であったが、第5期には48と減少しており、これに応じて交付金額も減少してきている。取り組み面積について、第1期では61,006aであったが、第5期には60,602aとなっており、それほど大きく減少しているわけではない。つまり、1経営体当たり取り組み面積が増えていることになる。

さらに、K市では鳥取県とK市の単独事業として中山間地域を支える水田農業支援事業も行っている。この事業は地域の水田農業の維持・発展を図る取り組みを支援することを目的としている。この事業では、人・農地プランの中心経営体に位置づけられている個人経営者が対象であり、主な支援内容は水田農業の維持・発展に必要な農業用機械の導入に必要な経費の支援を行っている⁴⁾。

最後に、K市独自の助成金交付による遊休農地解消事業について、当初は国の予算で事業が行われていたが、その予算が削減され、3年前からK市の単独事業という形で引き継いでいる。開始直後から平成26年度までは耕作放棄地の解消面積は徐々に増えていったが、その後は約3ha程度で推移している。

【考 察】

本研究では、鳥取県の地域の実情に即した耕作放棄地の解消方策を検討するために、まず鳥取県中部地域のK市において、耕作放棄地の動向と農業の実態及び農業構造との関連性を把握しながら実態調査を行った。

K市では中山間地域が全体の6割を占めている中でまとまった農地確保を目指す「農地中間管理機構」による農地集約の取り組みのほかに、K市独自の助成金交付による遊休農地解消事業、将来の地域農業を農業従事者同士で話し合う中で農地利用の方針や方法を決定する「人と農地プラン」、それから耕作放棄地対策を考える際に重要となる中山間地域では、中山間地域等直接支払制度や中山間地域を支える「水田農業支援事業」などさまざまな取り組みを行っていることが明らかとなった。

以下では、耕作放棄地の解消について各取り組みの現段階における評価を考えてみる。まず「農地中間管理機構」による取り組みから見てみよう。その内容から田畑ともに新規の転貸が増加している。また令和元年度におけるK市全体の利用権設定や貸借の実績に対する「農地中間管理機構」による貸借の割合は29%と中部地域では最も高い。これらのことから、徐々に農地の流動化の進行がうかがえる。「農地中間管理機構」による取り組みが農地集約を進める過程で耕作放棄地の活用も検討され、その解消に寄与しているのではないかと考えられる。

しかし、こうした状況に対して、K市の関係者によると、今まで行ってきた事業を農地中間管理事業に組み替えているだけであるから、目まぐるしい効果がK市全体で出ているかというところではなく、これらの効果を数字で表すのは難しいとしている。また農地を集約する際には、現在のところ作物の栽培に適したより条件の良い農地が優先されるため、多くの耕作放棄地を整備して利用するまでには至っていないのが現状である。

今後、懸念されることとして、耕作放棄地の活用などをして多くの農地を集約しようとするれば、その農地の管理を引き受けてくれる大規模農業経営体の存在が必要である。K市においては、前述したように中山間地域が全体の6割を占めていることや高齢化が進行していることを考慮すると、今後、上の条件はかなり厳しくなっていくことが予想される。さらに、K市の農業委員会によると、現在、スイカやネギ栽培用の畑地への需要が高まっており、農業従事者がより優良農地を求めているという現状もあるため、農地を集約するハードルがより高くなっていくのではないかと考えられる。

次に、人・農地プランの実質化について、先行研究では地域農業の将来を集落の人たちで考え、耕作放棄地の活用を図りながら農地を集約する事例が紹介されているが、K市の対象地区では、現在のところ耕作放棄地が減少したとは言えないとしており、プラン作成時には地図を見ながら、農地の利用について1～2回話し合いを行うが、それぞれが耕作放棄地の増加に懸念をしつつも、集落内での話し合いは継続的には行われていないのが現状である。

最後に、中山間地域等直接支払制度の活用については、その取り組み内容から集落営農組織が農地管理の引き受け手として重要な役割を果たしている。しかし、今後もこのような状況が続くと考えられるが協定数の減少は避けられないため、集落営農組織の存続は大きな課題である。

以上のことから、耕作放棄地の増加の要因として農業従事者の高齢化に加えて、土地持ち非農家の増加が大きく影響していることが明らかとなった。また、農業の担い手不足や高齢化を反映してか、農地中間管理事業や人・農地のプランの実質化においては農事組合法人や集落営農組織が大きな役割を果たしていることも明らかとなった。さらに、農業を行うには条件的に不利とされている中山間地域においても農地管理面積の維持に集落営農組織が一定の役割を果たしていることもわかった。以上の点を踏まえて、今後の研究では、県内の東部・西部の中山間地域において農事組合法人や集落営農組織などに着目しながら、実態調査を行うことによって、耕作放棄地の解消に向けた方策を検討していく。

注

- 1) 耕作放棄地について、K市では遊休地として取り扱っているが、本研究では遊休地も耕作放棄地として扱うこととする。遊休地について、年に1回、農業委員会によって調査・認定されるのに対し、耕作放棄地は土地の所有者が耕作する意思があるかどうかで判断される。
- 2) 農地中間管理事業（農地バンク事業）とは、農地中間管理機構が農地の出し手と受け手との間を仲介することによって、分散錯圃の農地を集約化し、そのまとまった農地を地域農業の担い手に貸し付けることを目的としている。面的集積と規模拡大を同時に達成することを目標とした施策である。農地中間管理機構の仕組みについては、安藤（2016）より引用。
- 3) 人・農地プランの実質化プランとみなされたK地区とT地区では耕作放棄地が多く、その活用が課題となっている。実質化とは、人・農地プランの区域の全部又は一部のうち、対象地区内の過半の農地について、近い将来の農地の出し手と受け手が特定されていることをいう。農林水産省「人・農地プランの実質化について」令和2年・4月より引用。
- 4) 個人農業者について、ここでは認定農業者、集落営農組織、集落営農組織の構成員、認定新規就農者は除くとされている。

参考文献

- 1) 秋山満「農地中間管理機構を通じた構造改革の実現」『日本農業年報 63 米離脱後の TPP11 と官邸主導型「農政改革」－各品目への影響と対策「農協改革」の行方－』農林統計協会、2018 年
- 2) 安藤光義編著『集落営農の持続的な発展を目指して』全国農業会議所、2007 年
- 3) 安藤光義「農地中間管理機構の現状と課題」『日本農業年報 62 基本計画は農政改革と TPP11 にどう立ち向かいのかー日本農業・農政の大転換ー』農林統計協会、2016 年
- 4) 桂明宏「食料・農業・農村基本法下の農地政策」『農業と経済』vol. 86 No. 2、2020 年
- 5) 谷口信和「集落営農と「人・農地プラン」の歴史的地位」『日本農業年報 59 基本計画は農政改革と TPP11 にどう立ち向かいのかー日本農業・農政の大転換ー』農林統計協会、2016 年
- 6) 橋口卓也著 小田切徳美監修『中山間直接支払制度と農山村再生』筑波書房、2016 年
- 7) 『季刊地域 特集「人・農地プラン」を農家減らしのプランにしない』No. 10、農文協、2012 年